

开发性金融支持天津市养老服务体系建设的研究

朱蓓

(国家开发银行天津市分行)

摘要: 随着天津市人口老龄化程度不断加深,老年群体多层次、多样化的服务需求持续增长,对扩大养老服务有效供给提出了更高要求。在分析天津市老龄人口现状的基础上,研究城市养老服务轻资产化、智慧化与社会化的发展趋势,结合开发性金融特征,提出增强金融推动养老服务体系、整合资源支持政府构建完善评估服务体系、引入社会资金实现社区嵌入式养老体系建设等建议。

关键词: 老龄化 养老服务体系 开发性金融

一、天津市人口老龄化现状

人口老龄化是指人口生育率降低和人均寿命延长导致的总人口中因年轻人口数量减少、年长人口数量增加而导致的老年人口比例相应增长的人口结构变化。其包含两层含义:一是指老年人口相对增多,在总人口中所占比例不断上升的过程;二是指社会人口结构呈现老年状态,进入老龄化社会。国际上通常认为,当一个国家或地区 60 岁以上老年人口占总人口数达 10%,或 65 岁以上老年人口占总人口数达 7%,即意味着国家或地区步入老龄化社会。

根据第七次全国人口普查数据显示,至 2020 年 11 月,天津市常住人口超过 1386 万人,与 2010 年人口同期相比增长 7.17%,十年平均增长率为 0.69%,略高于全国平均水平,呈现增长放缓趋势。从人口结构变化看,天津市人口老龄化问题突出。普查数据显示,2020 年天津 60 岁及以上人口比重达到 21.7%,较 2010 年上升了 8.6 个百分点,高于全国 3 个百分点,在 40 个大中城市中,排名第 5,排在前面的是大连、上海、沈阳和重庆,与全国情况类似,呈现出“未富先老”的发展态势,对经济增长已经构成了一定压力。

随着天津市进入老龄化社会阶段,需要清晰认识老龄社会所具有的鲜明消费特征,特别是注重在医养方面的投入和建设,加快构建适宜老龄化社会的养老服务体系,创新养老服务模式,注重养老服务资源的开发和利用,有序引导社会资金进入养老服务行业领域,提升养老服务有效供给。

二、天津市养老服务体系建设的现状及发展趋势

天津市自 1988 年进入人口老龄化城市,近年来呈现出老年人口增长速度快、比例高、老龄化突出、空巢化显著的特点,围绕建设以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系,市委、市政府从 2008 年起将养老服务设施建设任务纳入 20 项民心工程,集中全市力量建设养老服务日间照料中心、老年配餐服务中心、托老所等一大批基本养老服务设施。同时,天津市注重养老模式创新,探索推进改革试点工作,组织开展全国养老服务业综合改革试点,推进居家养老服务政府补贴城乡统筹试点工作,并取得了显著成效。2021 年天津市河西区两个社区入选全国示范性老年友好型社区。

从养老服务的发展趋势看,轻资产型社区居家养老是一大趋势。居家养老符合中国传统观念,养儿防老、子孙绕膝、天伦之

乐、落叶归根等传统观念对老年群体影响深刻,此种方式最容易被老年群体接收。社区居家养老需求及潜在市场非常大,且轻资产运营模式复制性强,可直接提供的上门养老服务和社区养老服务,因其灵活的形态、便于复制和推广的特性以及亲民的价格而具有广泛借鉴性。

伴随物联网、云计算、大数据等现代信息技术的发展和国内 5G 技术的普及,尤其是在远程医疗、数字健康档案、居家养老服务信息平台等方面,推动养老服务的智能化、信息化、科技化、网络化趋势将更加明显。同时,2014 年以来,国家相继出台的系列养老支持政策,涉及土地、金融、税收等方面,对充分放开社会民间资金“入围”的闸口起到了推动作用,明确鼓励民间资金进入养老产业,支持让“社会力量成为养老服务业的提供主体”。同时,国家鼓励创新养老等重点领域投融资机制,未来预期有更大范围的养老金融政策放开。

三、开发性金融支持天津市居家养老建设

(一) 增强金融支撑力,推动养老服务体系建设的

开发性金融依托于国家信用,经营原则为保本微利,以中长期投融资为载体,是为弥补市场缺损和制度落后而出现的一种金融形式,其坚持以规划先行、信用建设、融资推动为指导思想,凭借国家信用和机构信用,注重治理结构建设、法人建设、现金流量建设和信用建设,通过“政府项目入口→开发性金融孵化→实现市场出口”的运行模式,实现好区域规划发展中,内部资源的整合和融资框架的构建,撬动金融市场资金流动,最终达到区域经济增长的发展目标。而养老服务体系发展并不是孤立存在的,其与社会发展程度、地区经济和财政可承受力、相关配套政策等要素密不可分。当前天津市养老发展的重中之重是“保基本”,即大力发展居家社区养老,而目前居家社区养老建设具有运作周期长、资金需求量大、盈利能力弱等特点,导致市场有效供给不足。这些问题正是开发性金融服务的方向。开发性金融可以根据产业政策和养老服务业发展规划需要,发挥其组织引领、协调、规划统筹和政策扶持等作用,通过大额、中长期、低成本资金,解决养老服务体系发展瓶颈,满足养老服务多样化、多层次需求,助推养老服务市场可持续发展。

(二) 整合资源,支持政府构建完善评估服务体系

从发达国家的养老发展路径看,社区居家养老是养老体系发展的重心。其中,从日本养老服务发展中诞生的“介护保险制度”

看,其不但整合了原本分散的医疗、保健系统,还使得老年福利正式走向了市场化、产业化道路,让失智失能、半自理的老人能够得到上门精细化、全方位的介护服务,维护了老年人的生活尊严。长期护理保险是一种国家层面构建的保障性的保险制度,不仅需要国家、法律层面的制度构建,而且做好市场、家庭及社会组织的互助共济,期间涉及利益对象较多,存在着信息不对称的问题。因此,政府需就介护对象进行全方位评估及资格认定,满足老年人护理需求的同时,避免“一刀切”式提供服务,防控志愿组织服务风险。在这方面,可发挥开发性金融弥补市场失灵和信用缺失的作用,帮助地方政府构筑“政府评估机构”,通过整合政府职能部门、医疗机构、市场化保险公司等主体,创建第三方评估机构,做好养老服务与居民个体间的通道服务,在为长期护理保险的发展夯实基础的同时,更为市场化和非营利性的志愿团队提供服务保障。

(三) 引入社会资金,实现社区嵌入式养老体系建设

《健康养老产业发展报告(展望篇)》提到“在老人高龄化、空巢化的背景下,通过社会服务满足庞大的居家和社区养老需求成为必然。在此背景下,民政部要求:新建的小区,要按照人均不低于0.1平方米的面积建设服务设施。已建成的老旧小区,没有服务设施的,要通过购置、租赁、置换等措施来满足需要。”这一政策恰好与目前全国各地开展社区建设方向相一致。国家开发银行资金主要用于支持硬件设施建设,合作主体为政府,资金

退出方式源自《特许经营协议》项下的可行性资金缺口补贴;通过完善的载体建设,吸引社会上有养老运营经验的主体进入社区居家服务体系中,并将经营权完全交给社会运营主体,各运营主体应具备养老、文化活动、医疗服务等领域的从业经验,自主经营、自担风险;居委会发挥组织协调作用,保护社区内老人的权利和义务,协助政府做好老人身体健康、各项服务等各方面的评估及对接。在整个体系构建中,物业公司代表市场,通过聘请专业人才或引入志愿者,以有偿方式提供卫生、安全、老人接送等服务。在这方面,可发挥开发性金融市场引领作用,通过其中长期贷款解决项目建设资金,也可以借助其下属子公司投资优势,引入保险、商业银行理财资金等共同构建养老产业基金,完善金融服务的同时,构建一个具有整体性、兼容性、利益共享性和社区可持续性的社区居家养老体系。

参考文献:

- [1] 国家统计局,第七次全国人口普查公报,2021年5月。
- [2] 杨复卫、温涛,养老产业发展中金融政策工具的优化选用与配置方案,安徽大学学报(哲学社会科学版),2022年第2期。
- [3] 孙之涵,金融力量支撑养老服务体系走向稳步发展,新理财,2021年第10期。